

安全理事会

Distr.: General
8 March 2018
Chinese
Original: English

秘书长关于《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》执行情况的报告

一. 导言

1. 本报告根据安全理事会第 2348(2017)号决议提交，安理会在该决议中要求我每六个月向其提交一份报告，说明根据《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》所作承诺的履行情况。[1] 报告概述了自我上一次报告(S/2017/825)印发以来大湖区和平与安全事态发展，所述期间从 2017 年 9 月 15 日至 2018 年 2 月 28 日。报告还按照安全理事会第 2389(2017)号决议的要求，阐述了我关于推进落实和平、安全与合作框架的愿景。

二. 主要事态发展

A. 安全形势

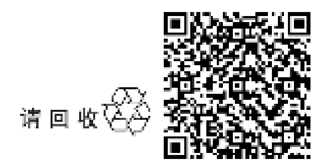
2. 在本报告所述期间，大湖区安全形势的特点是刚果民主共和国、南苏丹和中非共和国境内冲突持续不断；武装团体继续活动；被解除武装的外国战斗人员遣返工作进展缓慢。刚果民主共和国和布隆迪的政治进程引发的持续紧张局势进一步加剧了该区域的不稳定状况。

3. 在刚果民主共和国，安全形势仍然令人严重关切。非国家武装团体继续攻击平民并袭击刚果安全和国防部队以及联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)。如我 2018 年 1 月 5 日关于联刚稳定团的报告(S/2018/16)所详述，一些反政府的玛伊－玛伊团体组成了联盟，如全国复兴运动和捍卫刚果主权全国人民联盟。值得注意的是，9 月 28 日，玛伊-玛伊民兵亚库通巴派袭击了南基伍第二大城市乌维拉，但被联刚稳定团和刚果民主共和国武装部队(刚果(金)武装部队)

[1] 在本文中，所在区域包含《和平、安全与合作框架》的 13 个签署国，即安哥拉、布隆迪、中非共和国、刚果、刚果民主共和国、肯尼亚、卢旺达、南非、南苏丹、苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。此外，以下四个政府间组织担任框架的见证方/担保方：非洲联盟、大湖区问题国际会议、南部非洲发展共同体和联合国。

18-03569 (C) 120318 120318





击退。2 月 8 日，新任命的刚果(金)武装部队南基伍“扫荡二号”行动的指挥官 Philemon Yav 将军宣布，刚果(金)武装部队的行动已造成 83 名玛伊-玛伊民兵亚库通巴派分子和 6 名刚果(金)武装部队士兵被打死，以及 120 名玛伊-玛伊民兵分子被捕。他还说，此前处于该武装团体控制下的几乎所有地点都已被刚果(金)武装部队收复，其中包括乌布瓦里半岛以及从卡莱米到乌维拉的坦噶尼喀湖沿线。

4. 10 月 11 日，解放卢旺达民主力量-救世战斗军和尼亚图拉派民兵的一支联合部队袭击了鲁丘鲁县的 Bwiza，打死 3 名刚果国家警察警官和 5 名平民。另一个事态发展是，卢民主力量前领导人卡埃瓦里斯特 • 尼泽耶马纳上校于 12 月 17 日主动向联刚稳定团投降。他被转交给刚果当局，但有一项谅解，即不会执行死刑。

5. 另一个令人担忧的事态发展是，民主同盟军在暂停活动之后加紧了进攻。10 月 9 日，疑似民主同盟军分子袭击了联刚稳定团位于北基伍贝尼县的基地。2 名坦桑尼亚维和人员被打死，18 人受伤。12 月 7 日，特派团遭受了近期以来的最沉重损失，推定民主同盟军分子袭击了北基伍塞穆利基的联刚稳定团特遣队，造成 15 名坦桑尼亚维和人员被打死，另有 43 人受伤。12 月 22 日，乌干达人民国防军称其对刚果民主共和国境内的民主同盟军营地发动了空袭，据报打死 100 名反叛分子。1 月 13 日，刚果(金)武装部队宣布对北基伍贝尼和附近卢贝罗地区的民主同盟军和其他武装团体发起了进攻行动。1 月 14 日，乌干达总统约韦里 • 穆塞韦尼以东非共同体主席的身份在乌干达恩德培召集了一次布隆迪、肯尼亚、卢旺达、南苏丹、坦桑尼亚和乌干达的军事和情报负责人会议，审查区域安全形势。刚果民主共和国和南非的代表也出席了会议。与会者一致认为需要采取协调一致的方法来消灭民主同盟军，包括为此在乌干达卡塞塞设立联合后续行动机制。

6. 刚果民主共和国东部的边界地区仍不安全。在 9 月 15 日的一起事件中，刚果(金)武装部队士兵据报打死 36 名并打伤 117 名布隆迪寻求庇护者，这些死伤者当时正抗议在南基伍拘留布隆迪国民。刚果民主共和国政府表示，这些士兵采取了自卫行动，因为遭到了上述团体中的武装分子袭击。该国政府宣布已经开始对事件进行调查。2 月 13 日，卢旺达国防军与刚果(金)武装部队据报在北基伍省的维龙加国家公园爆发了冲突。应两国的要求，大湖区问题国际会议扩大联合核查机制开始对这一事件进行调查。

7. 另一个事态发展是，刚果民主共和国副总理兼外交事务与区域一体化部长莱昂纳尔 • 谢 • 奥基通杜以及布隆迪外交与国际合作部长阿兰 • 艾梅亚米特维于 10 月 24 日和 25 日在布琼布拉举行会议，讨论刚果民主共和国的边界安全，包括消灭消极势力和稳定鲁齐齐平原。

8. 在执行《内罗毕宣言》、包括遣返滞留卢旺达和乌干达的前“3 • 23”运动分子方面没有取得重大进展。人权观察在 12 月 4 日发表的一份报告中指称，刚果民主共和国政府在邻国招募了至少 200 名前“3 • 23”运动好战分子，以帮助镇压反对派支持者的公开抗议。政府驳斥了这些指控。前“3 • 23”运动政治领导人在 12 月 4 日的声明中称，政府暗中招募了该组织的叛逃者以及被逐出组织的其他不守纪律分子。

9. 与此同时，乌干达当局成立的一个技术委员会讨论了向居住在乌干达的前3 • 23运动战斗人员提供法律身份的问题。1月4日，委员会建议难民资格委员会就滞留Bihanga营地的263名前3 • 23运动战斗人员举行听证会。被认为合格者将在参加复原、安置和重返社会方案后接受重新安置。

10. 没有记录表明在将滞留刚果中转兵营的卢民主力量前战斗人员及其家属遣返回卢旺达方面取得了任何进展。

11. 然而，在重新安置联刚稳定团房地收容的苏丹人民解放运动/解放军反对派人员方面取得了进展。截至2018年1月，在刚果民主共和国政府和联刚稳定团的共同努力下，最初的共627名苏人解运动/解放军反对派分子中的256人被重新安置到第三国。

12. 在南苏丹，尽管交战各方签署了新的停止敌对行动协议并于12月24日生效，苏丹人民解放军部队与苏人解反对派继续交战。结果，记录表明，南苏丹难民再次涌入刚果民主共和国的上韦莱省和伊图里省。

13. 中非共和国的持续不稳定状况和暴力激增继续影响该区域。与“反砍刀”组织或前塞雷卡派系有松散从属关系的日益分裂的武装行为体在竞争资源的驱动下主要按族裔和教派的划分发起攻击。中非共和国西部的班吉省和瓦姆-彭代省爆发了敌对民兵之间的冲突。结果，数千名难民越界进入刚果民主共和国。

B. 政治事态发展

14. 选举进程的延误、围绕选举结果的分歧以及充满争议的宪法修正使该区域的一些国家持续存在矛盾和动荡。

15. 在刚果民主共和国，全国独立选举委员会于11月5日公布了选举日程，将总统、立法和省级选举推迟至2018年12月23日。12月24日，约瑟夫 • 卡比拉总统颁布了经修订的选举法和2018年金融法，其中为即将举行的各项选举拨款6.19亿美元。1月31日，委员会宣布完成了开赛省的选民登记，这是一个重要的选举里程碑。据委员会估计，全国各地登记了超过4 60万名潜在选民，其中47%是妇女。

16. 然而，该国的总体政治氛围的特征仍是刚果利益攸关方之间的深刻分歧。2017年12月31日，在刚果民主共和国全国主教会议和协调委员会调停及天主教会支持的2016年12月31日政治协定签订一周年之际，反对派各方、一些民间社会团体以及刚果民主共和国政治和社会力量促进变革联盟的费利克斯 • 齐塞凯迪派别等主流反对派利益攸关方组织了一次游行，呼吁全面执行上述协定，并呼吁总统承诺不谋求第三个任期。金沙萨和其他城市的国家安全部队暴力驱散12月31日抗议活动以及协调委员会随后于1月21日组织的抗议活动。安全机构在上述两次抗议活动期间过度使用武力造成16人死亡，100多人受伤，约100人被捕。协调委员会在2月25日组织的示威活动造成2人死亡，47人受伤，102人被捕。总统在1月26日举行的新闻发布会上重申选举进程正在进行之中，由全国独立选举委员负责监督，并遵循了11月5日公布的选举日程。1月31日，政

府发言人兼通信部长兰伯特门德在接受国际媒体采访时表示，总统多数派将根据选举日程在 7 月公布候选人姓名。

17. 区域利益攸关者和各组织继续支持努力打破政治僵局并确保刚果民主共和国的和平过渡。担任南部非洲发展共同体(南共体)主席的南非总统雅各布·祖马于 2017 年 10 月 14 日和 15 日前往金沙萨，与卡比拉先生讨论政治和安全形势。两位总统在 10 月 15 日发表的一份联合声明中重申秉承南共体在 2017 年 8 月 19 日和 20 日在比勒陀利亚举行的第 37 次首脑会议上通过的各项决定，南共体在决定中除其他外呼吁继续执行 2016 年 12 月 31 日的协定。南共体执行秘书 Stergomena Tax 于 1 月 30 日至 2 月 2 日前往金沙萨，审查选举筹备工作的进展和挑战。她在新闻发布会上对取得的进展表示满意，并呼吁国际社会对选举进程给予协同支持。

18. 非洲联盟和平与安全理事会代表团于 10 月 22 日至 26 日访问了金沙萨。和平与安全理事会在 11 月 7 日的公报中除其他外欢迎公布选举日程，并呼吁所有刚果行为体保持克制，选择对话并尊重选举日程。理事会还呼吁建立由区域各国、非洲联盟、南共体、大湖区问题国际会议，中部非洲国家经济共同体、联合国和欧洲联盟组成的协调机制，以确保有效和一致地支持刚果民主共和国的政治解决方案。随后，非洲联盟委员会的一名高级官员于 1 月 11 日在金沙萨同卡比拉先生及其他刚果利益攸关方举行了会议。非洲联盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德在 1 月 28 日第 30 次非洲联盟首脑会议开幕式上的讲话中指出，刚果民主共和国最近的紧张局势和暴力行为再次突显了必须全面实施2016年12月31日协定，以期在 2018 年 12 月之前举行各项选举。

19. 12 月 9 日，刚果总统德尼·萨苏－恩格索以和平、安全与合作框架区域监督机制主席及大湖区问题国际会议主席的双重身份主持了与安哥拉和刚果民主共和国领导人举行的三方首脑会议，审查选举进程的筹备工作并评估 2016 年 12 月 31 日协定的执行情况。2 月 14 日，萨苏-恩格索先生和安哥拉总统若奥洛伦佐到访金沙萨，参加同卡比拉先生举行的第二次三方首脑会议。他们在首脑会议后发表的公报中表示致力于和平选举，欢迎在“12 月 31 日协定产生的协商一致进程”方面取得的进展，并呼吁所有利益攸关方“保持克制”。他们还呼吁紧急执行和平、安全与合作框架以及《内罗毕宣言》。他们同意于 2018 年 4 月在罗安达再次会晤。

20. 在布隆迪，政治局势仍然脆弱。10 月 24 日，部长理事会讨论了拟议宪法修正案，其中包括用两届七年总统任期取代现行的两届五年任期。政府已表示打算就修正案进行全民投票。反对派成员对拟议修正案提出批评，并指出在目前政治状况下的全民投票不会自由或公平。此外，各个布隆迪利益攸关方和合作伙伴表示了关切，认为拟议修订可能使《阿鲁沙布隆迪和平与和解协定》产生的一些收益付诸东流。

21. 在坦桑尼亚联合共和国前总统本杰明·姆卡帕的协助下，东非共同体于 11 月 27 日至 12 月 8 日在坦桑尼亚联合共和国阿鲁沙召开了第四届布隆迪人之间对话会议。会后，布隆迪反对派团体于 1 月 26 日和 27 日在内罗毕举行了会议。2

月 19 日，他们向姆卡帕先生发送了一份公报，对拟议宪法修改和缺乏政治空间表示关切。2 月 23 日，东非共同体在乌干达 Munyonyo 举行了第十九次国家元首首脑会议常会。首脑会议对姆卡帕先生和穆塞韦尼先生努力促进和调解布隆迪人之间对话表示赞赏，并表示东非共同体将继续领导这一进程。

22. 10 月 21 日，坦桑尼亚联合共和国安全部队据报逮捕了布隆迪民众力量数名高级领导人，其中包括该武装团体领导人 Jérémie Ntiranyibagira 将军和第二号指挥官 Edouard Nshimirimana 上校。关于两位领导人被引渡到布隆迪的报告尚未得到证实。

23. 关于南苏丹，政府间发展组织于 12 月 18 日至 22 日在亚的斯亚贝巴组织了振兴 2015 年和平协定高级别论坛第一阶段会谈。12 月 21 日，各方签署了关于停止敌对行动、保护平民和人道主义援助准入的协议。第二阶段会谈于 2 月 5 日开始，除其他外述及权力分享和治理问题。2 月 19 日休会。

24. 在肯尼亚，继该国最高法院 9 月作出一项裁决之后，围绕 10 月 26 日重新进行总统选举产生的分歧导致政治环境恶化。现任总统乌胡鲁·肯雅塔赢得了 98%以上的选票，并于 11 月 28 日宣誓就职，开始第二届任期。反对派国家超级联盟领导人拉伊拉·奥廷加拒绝承认肯雅塔先生获得连任。1 月 30 日，该联盟组织了仪式，奥廷加先生宣誓担任“人民总统”。作为回应，肯尼亚政府发表声明，称该仪式企图颠覆合法组建的政府。该国政府宣布决定进行调查。政府还临时关闭了一些转播了上述仪式的媒体。

25. 在乌干达，12 月 27 日颁布了一项议会法案，取消了国家宪法对总统和地方领导人的年龄限制。反对派和一些民间社会团体批评这一举动，并在高等法院提起了反对该法案的诉状。1 月 2 日，反对派民主变革论坛领导人比萨·贝西吉呼吁开展反对政府的违抗运动。

26. 2 月 14 日，南非总统雅各布·祖马辞职。非洲人国民大会的西里尔·拉马福萨将担任南非总统，直到 2019 年，预计届时他将参加总统选举。

C. 人道主义状况

27. 持续的冲突、政治矛盾和粮食不安全继续影响到整个大湖区的数百万人，造成令人震惊的人道主义危机并进一步破坏了区域稳定。近 1 100 万人被迫流离失所。然而，尽管需求不断增加，人道主义行动资金仍然不足。截至 2018 年 2 月中旬，为南苏丹和布隆迪推出了两项区域难民应急计划，总额达 18.91 亿美元，为刚果民主共和国提出的应急计划正在起草中。

28. 2017 年，刚果民主共和国人道主义局势急剧恶化。超过 440 万人成为境内流离失所者，为 2016 年记录的人数的两倍多。在非洲大陆所有国家中，该国的境内流离失所者人口最多。此外，刚果民主共和国收容了逾 537 000 名来自其他非洲国家的难民，且继续有难民从布隆迪、中非共和国和南苏丹涌入。与此相对的是，超过 683 000 名刚果人作为难民生活在邻国。根据境内流离失所问题监测中心，刚果民主共和国连续两年是世界上受冲突相关流离失所影响最严重的国家。

鉴于人道主义需求急剧增加，联合国开赛省、坦噶尼喀省和南基伍省启动了一级应急准备，并支持制定了一项人道主义应急计划，该计划需要 16.8 亿美元以解决 1 050 万人的迫切需要。

29. 在南苏丹，人道主义危机成为紧急状况。700 多万人需要人道主义援助，其中包括几乎 200 万国内流离失所者。南苏丹的难民和寻求庇护者超过 240 万；其中 100 多万人在乌干达。乌干达仍然是非洲最大的难民收容国，境内难民总数超过 140 万。

30. 据报告，中非共和国的人道主义需求也急剧增加，逾 542 000 人已逃至邻国。境内流离失所者超过 688 000 人，比 2017 年初增加了 70%。

31. 布隆迪的人道主义局势依然严峻。据估计，有 180 000 人在境内流离失所，近 425 000 人在邻国成为难民。在坦桑尼亚联合共和国的 250 000 多名布隆迪难民中，约有 13 000 人已自愿返回家园。2 月 9 日，坦桑尼亚联合共和国总统约翰·马古富利宣布，坦桑尼亚准备退出难民问题全面响应框架，所提理由是不安全和缺乏国际供资。

32. 卢旺达难民在各东道国难民地位的终止于 2017 年 12 月 31 日生效。然而，刚果民主共和国没有援用终止条款，也没有宣布其可能终止难民身份的日期或为持久解决(如让受影响者融入当地社会)作出的安排。尽管有大量的自愿回返者(2017 年总数约为 18 000 人)，但该国收容的卢旺达难民估计仍有大约 220 000 人。卢旺达难民从刚果民主共和国有组织的自愿遣返一直持续到 2018 年初。

D. 人权

33. 关于严重侵犯人权和违反国际人道主义法行为的报告持续不断，特别是在受冲突影响和政治及选举危机影响的国家。这些侵犯行为包括法外处决和任意处决、强迫失踪、强奸及其他形式的性暴力、限制言论、结社和集会自由权利以及任意逮捕和拘留。

34. 关于刚果民主共和国境内发生侵犯人权行为的报告在增加。此外，12 月 15 日，国际刑事法院判定，刚果爱国者联盟/刚果解放爱国力量前主席托马斯·卢班加应向前儿童兵集体赔偿 1 000 万美元。

35. 10 月 26 日，由人权理事会设立的布隆迪问题调查委员会向大会第三委员会提交了报告。该报告记录了自 2015 年危机开始以来发生的严重侵犯人权行为，包括镇压和恐吓平民和反对派成员的行为。报告还指出，大多数侵权行为是国家人员所为，包括情报部门、警察和军队，并得到被称为远望者民兵的执政党青年联盟的支持。

36. 10 月 25 日，国际刑事法院宣布，它决定开始调查据称在 2015 年 4 月至 2017 年 10 月期间在布隆迪境内或由布隆迪国民在境外犯下的危害人类罪。法院认为，有合理的理由认为，实施国家政策的国家工作人员和团体与远望者民兵一起对布隆迪平民发起了广泛和有系统的攻击。10 月 27 日，布隆迪退出《罗马规约》，从而成为第一个退离国际刑事法院的国家。

37. 在南苏丹，所有冲突各方继续犯下严重侵犯人权的行为。2016 年 3 月设立的南苏丹人权状况委员会在 2017 年 12 月访问该国期间收集一些关于此类事件的陈述。

38. 在中非共和国，严重侵犯人权的行为仍在继续。在 10 月 11 日一项公报中，防止灭绝种族罪行特别顾问对武装团体所犯暴行之广且不受惩罚表示关注，并谴责武装团体和政界同谋者煽动族裔和宗教仇恨。

三. 执行《和平、安全与合作框架》

39. 在本报告所述期间，《和平、安全与合作框架》签署国尽管面临重大挑战，但仍继续坚持履行该框架下的承诺。这些挑战包括刚果民主共和国东部和该区域的消极力量正在进行的活动；已解除武装的刚果民主共和国东部和周边国家的战斗人员遣返缓慢；布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国和南苏丹的冲突和政治危机持续不断，均具有重大的跨界影响。

A. 刚果民主共和国的承诺

40. 关于刚果民主共和国国家承诺落实情况的进一步资料载于我关于联刚稳定团的最新报告(S/2018/174)。

B. 区域承诺

41. 大湖区问题国际会议和南部非洲发展共同体以及其他次区域组织，包括东非共同体，继续与非洲联盟和联合国合作，以应对该区域的政治和安全挑战。

42. 10 月 19 日，大湖区问题国际会议在布拉柴维尔举行了国家元首和政府首脑会议第七届常会。关于刚果民主共和国，该国际会议成员国呼吁执行 2016 年 12 月 31 日协议。他们还敦促相关利益攸关方加快将仍在刚果过渡营地的卢民主力量前战斗人员遣返回卢旺达，并紧急召开会议，审查关于“3・23”运动的诸项内罗毕宣言中承诺的履行情况。

43. 此外，大湖区问题国际会议成员国呼吁迅速实施联合后续机制——设立该机制的目的是协调解除民主同盟军作战能力的区域努力。它们还建议在联刚稳定团部队干预旅的支持下加强刚果(金)武装部队对消极力量开展的行动。在首脑会议上，刚果共和国从安哥拉接任大湖区问题国际会议主席。

44. 2 月 23 日，东非共同体在坎帕拉举行了基础设施和卫生筹资和发展第四次国家元首务虚会，其重点是通过基础设施和卫生部门的发展加深和扩大区域一体化。提出了促进运输、能源、民航和跨国界卫生服务的数项倡议。

C. 国际社会的承诺

45. 10 月 12 日，大湖区国际联络小组在荷兰海牙举行会议，会上与会者审查了大湖区、特别是刚果民主共和国和布隆迪的政治、安全和人道主义事态发展情况。他们重申 2016 年 12 月 31 日协议的核心作用，并呼吁联络小组成员采取更积极主动和协调一致的行动。

46. 包括挪威在内的其他国际伙伴继续支持执行《和平、安全与合作框架》，负责大湖区问题的特使在 2 月 19 日访问了该国，会晤了外交国务秘书、国际发展部部长和其他利益攸关方。挪威延续了对特使用于执行其路线图的信托基金的年度财政支助。

47. 为了加强区域组织执行《和平、安全与合作框架》方面的努力，11 月 16 日我的特使在布琼布拉会见了大湖区问题国际会议执行秘书扎卡里・穆布里-穆伊塔。他还于 12 月 20 日在内罗毕会见了新的非洲联盟大湖区问题特别代表和驻布隆迪联络处主任巴西尔・伊奎贝。此外，我的特使还于 2 月 6 日在哈博罗内会见了南共体执行秘书。讨论的问题包括需要采取果断的行动以解除消极力量的作战能力，遣返已解除武装的外国战斗人员及其家属，并支持在该地区的对话和政治进程。我的特使与大湖区问题国际会议执行秘书在会晤中商定，将在增强妇女权能、自然资源、流离失所问题和司法合作等领域联合开展活动。

48. 1 月 22 日，我的特使与联合国驻地协调员和区域主任举行了一年两次的会议，以促进对大湖区的政治和安全事态发展的共同分析，重申需要处理跨国界的问题，并确保方案干预符合特使的路线图所陈述的政治目标。

四. 落实特使的路线图

A. 《和平、安全与合作框架》的监督机制

49. 10 月 2 日，技术支助委员会在内罗毕举行第十九次会议，以筹备《和平、安全与合作框架》区域监督机制第八次高级别会议。委员会审查了其在 9 月实地访问刚果民主共和国东部时提出的建议，特别是关于解除消极力量作战能力、遣返前战斗人员和关于新的安全问题的建议。

50. 在大湖区问题国际会议第七届首脑常会之后，刚果于 10 月 19 日在布拉柴维尔主办了区域监督机制第八次高级别会议。刚果总统接替安哥拉总统担任该机制主席。会议之前，于 10 月 17 日举行了一次外交部长会议，会上核可了技术支助委员会的报告和建议。

51. 关于消极力量，区域监督机制呼吁加强联刚稳定团部队干预旅。该区域的领导人们还呼吁无条件且不迟于 2018 年 10 月 20 日遣返仍在刚果民主共和国营地的已解除武装的卢民主力量战斗人员及其家属以及在卢旺达和乌干达的前“3・23”运动成员。领导人们还建议重新启动区域后续机制，以加快遣返进程。

52. 区域监督机制指出，尽管出现延误，但 2016 年 12 月 31 日协议仍然是解决刚果民主共和国政治危机的一个可行框架。在这方面，该区域的领导人们强调，必须实施建立信任措施，公布协商一致选举日程，并通过必要的选举立法和选举预算。

53. 该区域的领导人们还对过去一年来大湖区流离失所人口增加表示关注。他们鼓励我的特使与相关利益攸关方进行磋商，以进一步推动流离失所问题的持久解决。

54. 在《和平、安全与合作框架》签署五周年之际，我的特使和非洲联盟大湖区问题特别代表于2月26日和27日在亚的斯亚贝巴非洲联盟总部主持了一次会议，审查《框架》的执行情况。来自签署国、担保机构、国际合作伙伴和民间社会的专家和代表们注意到取得的进展，包括通过解除和削弱某些消极力量作战能力所取得的进展；安全、经济和司法问题方面的合作；各签署国对《框架》更大的自主权。但他们注意到，与《框架》的期望相比，取得的进展仍然不大，这体现在持续不断的冲突、政治危机、武装团体的继续存在、非法越境活动和仍在继续的流离失所危机。然而，与会者指出，该框架仍然是促进对话与合作并帮助该区域各国和机构实现和平的一个有用工具。

55. 2 月 28 日，技术支助委员会在亚的斯亚贝巴举行第十二次会议，我的特使和非洲联盟特别代表主持了这次会议。大湖区问题国际会议执行秘书、南共体的一位高级官员以及我的刚果民主共和国问题特别代表兼联刚稳定团团长也出席了会议。在讲习班作出的结论基础上，委员会认识到，该区域各核心国家之间继续存在的紧张和不信任阻碍着取得进展。他们呼吁这些国家作为优先事项作出更大的政治承诺，在其之间建立信任，并加强外交努力。委员会商定了其 2018 年工作计划。委员会成员还决定，贯彻落实区域监督机制 2017 年 10 月 19 日在布拉柴维尔举行的第八次会议作出的各项重要决定，并特别侧重于加强联刚稳定团部队干预旅和前战斗人员的遣返。

B. 我的特使的斡旋活动

消极力量

56. 我的特使于 12 月 16 日至 19 日访问布拉柴维尔期间会见了刚果总统。他们除其他外讨论了解除消极力量作战能力和遣返在刚果民主共和国东部的已解除武装的外国战斗人员问题。因此，总统于 1 月 10 日给我和非洲联盟委员会主席发出同文信，要求我们采取一切必要的行动，以按照区域领导人们在区域监督机制第八次高级别会议提出的建议，加强联刚稳定团部队干预旅。我的特使还鼓励萨索•恩格索先生推动刚果民主共和国、卢旺达和乌干达领导人就执行诸项内罗毕宣言和遣返仍在卢旺达和乌干达的前“3•23”运动分子问题开展会谈。他建议萨索•恩格索先生以区域监督机制和大湖区问题国际会议主席的身份进行斡旋，帮助缓和该区域一些国家之间的紧张关系。

57. 1 月 28 日至 2 月 1 日，特使办公室派出一个技术特派团前往金沙萨和戈马，以同联刚稳定团一起拟定关于遣返在刚果民主共和国过渡营的已解除武装的卢民主力量战斗人员和在卢旺达和乌干达的前“3•23”运动分子后续机制的建议。

支持区域的对话和政治进程

刚果民主共和国

58. 在本报告所述期间，我的特使采取了一些举措，以促进采取协调一致的区域和国际办法，旨在支持一致同意的选举进程并充分执行 2016 年 12 月 31 日协议。

59. 在这方面，我的特使于 10 月 5 日前往比勒陀利亚会晤南非国际关系与合作部长迈特·恩科阿纳-马沙巴内。部长重申，南共体愿意协助刚果民主共和国努力确保在 2018 年结束前举行选举。

60. 我的特使还进行了一系列磋商，从而促成了《和平、安全与合作框架》担保人代表于 11 月 22 日在亚的斯亚贝巴举行了一次会议。在会议筹备期间，我的特使和我的刚果民主共和国问题特别代表于 11 月 9 日和 10 日在亚的斯亚贝巴会晤了非洲联盟委员会主席以及和平与安全事务专员斯梅尔·谢尔吉。

61. 11 月 22 日会议后发表了一项公报，其中担保人代表们除其他外呼吁所有利益攸关方创造必要的条件，确保举行及时、和平和可信的选举。他们敦促政府提供必要和及时的财政和后勤资源，以执行选举日程；确保在全国各地给予所需的政治空间，包括和平集会自由和公平利用国有媒体；充分和有效地执行 2016 年 12 月 31 日协议规定的建立信任措施。他们还决定在 2018 年 1 月访问金沙萨，以同刚果各利益攸关方接触。

62. 我的特使还于 12 月 5 日和 6 日在布鲁塞尔分别会见了欧盟对外行动署的几位代表和比利时特使雷尼尔·尼肯斯。讨论的核心是刚果民主共和国的政治和安全局势、布隆迪问题和区域局势。

63. 12 月 18 日，我的特使在会见刚果总统时表示，对刚果民主共和国持续的政治僵局感到关切。总统与特使就 12 月 9 日在布拉柴维尔举行的(安哥拉、刚果和刚果民主共和国之间)三方首脑会议交流了意见，并向特使通报说，这几国打算于 2018 年初在金沙萨再次开会。特使致力于协调和调整保证国的举措，使之与刚果和安哥拉两国总统的努力一致。因此商定，保证国计划对金沙萨的访问应该推迟，以便优先举行 2 月 14 日召开的三方首脑会议。

肯尼亚

64. 我的特使与驻地协调员一道，支持联合国内罗毕办事处总干事，并促进为监测与肯尼亚选举进程有关的事态发展和推动利益攸关方之间的对话与和解而设立的联合国联合工作队。此外，在我的要求下，尼日利亚前总统兼调解问题高级别咨询委员会成员奥卢塞贡·奥巴桑乔于 1 月 17 日和 18 日访问了肯尼亚，以鼓励肯尼亚总统和国家超级联盟领导人拉伊拉·奥廷加之间进行对话。

促进妇女、青年和民间社会组织

65. 在本报告所述期间，特使办公室继续促进妇女在该区域的和平与政治进程中的作用。9 月，妇女代表参加了技术支助委员会对刚果民主共和国东部的实地访问。随后，区域领导人在区域监督机制第八次高级别会议上商定，作为紧急事项，解决解除武装的卢民主力量分子过渡营中的妇女和儿童境况问题。2 月 22 日在内罗毕，和平、安全与合作框架妇女平台咨询委员会举行了第九次会议。高级妇女领导人，包括前中非共和国总统卡特琳娜·桑巴-庞扎、前乌干达副总统斯佩乔萨·万迪拉·卡卡齐布韦、非洲联盟委员会主席妇女、和平与安全问题特使比内塔·迪奥普和前大湖区问题国际会议执行秘书利贝拉塔·穆拉穆拉出席了会议。

联合国贸易和发展会议常务副秘书长罗伊莎贝尔·迪朗，也通过视频链接对会议作出了贡献。与会者建议进一步支持该区域的妇女、和平与安全议程，妇女平台和大湖区问题国际会议区域妇女论坛组织访问团前往布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国和南苏丹，促进妇女在和平及政治进程中的作用。与会者鼓励举行一次性别平等部长会议，以支持执行安全理事会第1325(2000)号决议区域行动计划，并解决妇女在该区域的政治进程中的空间不断缩小问题。

66. 得益于特使办公室所进行的资源调动努力，向刚果民主共和国和布隆迪基层妇女组织分配了赠款。这些赠款支助在本区域建立信任和预防冲突，包括通过增强妇女经济权能、预防性暴力和基于性别的暴力和提高人权意识等项目来这样做。

67. 特使办公室促进来自大湖区的青年领导人参加1月30日和31日在纽约举行的关于“青年在建设可持续和具有抗灾能力的城市和农村社区中的作用”主题的经济及社会理事会青年论坛。1月29日，大湖区青年代表团会见了我的青年问题特使，讨论如何推进青年发展议程，包括如何促进落实2017年6月在赞比亚利文斯敦举行的青年问题部长级会议的建议，那次会议得到了特使办公室的支持。

流离失所

68. 我的特使办公室继续呼吁区域和国际利益攸关方注意大湖区难民和流离失所情况。1月22日，我的特使在内罗毕召开了一次联合国区域工作队和其他合作伙伴负责人一级的会议，讨论利用特使有关流离失所问题的任务的机会。他们还讨论了有关举行一次利益攸关方会议的计划，该会将由我的特使办公室和大湖区问题国际会议联合组织，目的是提高人们对境内流离失所者状况的了解，并就流离失所问题的持久解决办法提出建议。

司法合作

69. 在2016年11月成功启动大湖区司法合作网络之后，大湖区问题国际会议成员国公诉主管于11月1日和2日在喀土穆举行了该网络的第一次会议。这一举措得到我的特使办公室和联合国毒品和犯罪问题办公室的支持。该网络的目的是促进和改善各成员在包括引渡、联合调查和司法互助、培训和交流最佳做法等司法事项上的合作。

自然资源

70. 特使办公室继续与大湖区问题国际会议、经济合作与发展组织、欧洲联盟、联合国环境规划署和其他合作伙伴合作，就2017年7月5日和6日举行的关于该区域自然资源的专家和利益攸关方磋商采取后续行动。努力的重点也是筹备将于2018年晚些时候在坎帕拉举行的司法合作网络第二次会议，其中将讨论犯罪网络在资源开采方面所带来的挑战。11月28日在纽约，特使办公室和大湖区问题国际会议代表联合向安全理事会关于刚果民主共和国的第1533(2004)号决议所设委员会通报了大湖区问题国际会议反对非法开采自然资源区域倡议的执行情况。

大湖区私营部门投资会议

71. 特使办公室、大湖区问题国际会议和卢旺达公约主席团敲定了一个谅解备忘录，其中概述了筹备定于 2018 年晚些时候在卢旺达鲁巴乌举行的大湖区第二次私营部门投资会议的职责的划分。此会的目的是促进对大湖区核心国家的采掘业、农业、旅游业和基础设施的跨界投资。

大湖区区域战略框架

72. 继我的特使就执行我上一次报告详述的《大湖区区域战略框架》与欧洲联盟高级官员接触之后，11 月 14 日，欧洲发展基金核准了给予大湖区跨界多伙伴信托基金 150 万欧元的和平与安全赠款。这些资金将支助增强妇女权能、前战斗人员解除武装、复员、遣返和重返社会以及大湖区问题国际会议(关于妇女、青年、民间社会和私营部门的)论坛等区域项目。建设和平基金最后核准一个 200 万美元的跨界项目，在区域战略框架下解决布隆迪和坦桑尼亚联合共和国之间的流离失所问题。该项目于 1 月 1 日启动。在 12 月 6 日访问布鲁塞尔期间，我的特使与欧洲联盟委员会官员接触，以动员更多支助。

73. 11 月 27 日，我的特使和建设和平支助办公室主任向建设和平委员会简要汇报了支持《区域战略框架》所概述的办法的必要性。他们还与会员国的专家和代表、世界银行、其他国际组织和民间社会举行了一次小组讨论，以讨论支持大湖区跨国界优先事项的方案和资金机会。

74. 1 月 23 日，我的特使和代表联合国发展集团区域主席的世界粮食计划署南部非洲区域主任共同主持了区域战略框架管理委员会第二次会议。与会者审查了区域战略框架六大支柱的进展情况和所面临挑战，并同意将该框架的有效期延长至 2020 年。

75. 1 月 24 日，我的特使在亚的斯亚贝巴与布隆迪、刚果、刚果民主共和国、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国的外交部长和代表，以及非洲联盟和平与安全事务专员和非洲联盟大湖区问题特别代表举行了一次会议。与会者讨论了关键的区域问题，以及如何增加对区域战略框架的了解和支持。他们还讨论了如何振兴大湖国家经济共同体。

五. 安全理事会第 2389(2017)号决议第 24 段的执行情况

76. 安全理事会在第 2389(2017)号决议中，邀请我与非洲联盟合作，与《和平、安全与合作框架》签署国和保证国机构以及关键区域和国际伙伴举行一次高级别对话，评估落实该框架的进展情况、挑战和不足，并说明我的设想，辅之以各项具体建议。在这方面，在 1 月 28 日和 29 日于亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟首脑会议上，我就该区域的局势与签署国领导人进行接触。此外，如上文第 54 和 55 段所述，在和平、安全与合作框架 5 周年之际于 2 月 26 日和 27 日组织的讲习班上，以及在 2 月 28 日举行的技术支助委员会第二十次会议上，我的特使与关键利益攸关方举行了磋商。

77. 下文介绍了根据这些磋商提出的近期优先事项和指导原则，它们应该为未来几年联合国对该区域的设想提供参考。

近期优先事项

78. 在正经历着政治危机和武装冲突的国家实现和平仍应是首要优先事项，包括在刚果民主共和国、布隆迪、南苏丹和中非共和国。确保刚果民主共和国的和平选举进程和过渡极其重要，因为该国仍是《和平、安全与合作框架》的核心之所在。此外，鉴于正在实施的暴行的规模、民众的痛苦和对该区域的影响，我们必须确保结束南苏丹境内的战斗，实现具有包容性的持久政治解决方案。

79. 其次，必须开展更多工作，摆平该区域的非国家武装团体。除了加强刚果金武装部队在联刚稳定团干预旅支持下正在进行的军事行动的有效性之外，我们需要加强我们的非军事举措。我们必须考虑采取具体措施改善解除武装、复员、重返社会、重新安置和遣返，并防止民众，尤其是青年被非国家武装团体招募。我们还必须研究如何遏制非法资金流入武装团体手中，同时最大限度地利用该区域自然资源开采的积极潜力。

80. 第三，我们必须紧急解决该区域由于强迫流离失所而导致的人道主义危机，在过去的一年流离失所达到了前所未有的程度。这需要增加人道主义资金；加强该区域各国之间的团结和合作，以持久解决强迫流离失所问题；加强与区域和国际伙伴的协作，以支持这些解决办法。

81. 第四，在大湖区促进和保护人权并打击有罪不罚现象，对实现《和平、安全与合作框架》的目标很关键。联合国将在与非洲联盟和大湖区问题国际会议密切合作的情况下，与该区域各国共同努力，以确保采取有效行动，支持保护载入国家宪法和国际文书的人权和基本自由。

指导原则

82. 为支持落实这些优先事项，联合国将从自身在大湖区和别处的经历中吸取的教训的基础上，遵循下文所阐述的原则。

83. 首先，自主权。我欢迎我的特使牵头开展努力，以加强《和平、安全与合作框架》的治理结构。这些努力促成签署国政府拥有日益增加的自主权，具体体现是由安哥拉和刚果主办了前两次区域监督机制首脑会议，下一次首脑会议将由乌干达主办。我们必须继续促进签署国对《框架》的自主权。

84. 第二，伙伴关系。我们需要加强凝聚力，促进各种工作相辅相成，并确保《和平、安全与合作框架》保证国和国际社会采取共同的方法，防止该区域的冲突及实现和平与安全。在这方面，我们必须，除其他外，深化联合国与大湖区问题国际会议之间的伙伴关系，同时铭记《和平、安全与合作框架》和《大湖区问题国际会议安全、稳定与发展契约》之间的互补性。

六. 意见和建议

85. 我在上一次报告中着重指出了与该区域和平与安全有关的一些挑战，包括停滞不前的政治进程、武装团体正在进行的活动、侵犯人权行为和不断恶化的人道主义危机。本报告显示这些挑战继续影响该区域的稳定和千百万人的生活。需要在国家、区域和国际各级作出新的努力，以在大湖区实现可持续的和平，并防止进一步的危机。我呼吁签署国再次承诺全面执行《和平、安全与合作框架》，保证国要提供更多的支助。

86. 在刚果民主共和国，尽管在选举方面取得了进展，但政治、安全和人道主义局势令人极为关切。我们必须不遗余力地避免该国的暴力升级。我呼吁所有利益攸关方充分执行 2016 年 12 月 31 日协议，包括为此忠实地执行建立信任措施。我敦促刚果民主共和国取消示威禁令，并确保释放所有政治犯。

87. 联合国将继续与非洲联盟、大湖区问题国际会议、南共体、欧洲联盟和其他伙伴合作，以促进采取协调一致的区域和国际办法，在该国举行和平、及时和可信的选举。我鼓励该区域领导人继续全面参与，他们的参与对防止刚果民主共和国紧张局势升级至关重要。

88. 当地和外国武装团体持续在刚果民主共和国境内开展活动，让该国政治局势不明朗的情况更加复杂。我们必须一方面通过刚果金武装部队在联刚稳定团部队干预旅的支持下开展的军事行动，另一方面通过削弱他们的政治联系和经济生命线，一劳永逸地消除“消极力量”带来的威胁。我注意到区域监督机制第八次高级别会议作出的决定，其中呼吁加强干预旅。联合国将继续努力，与部队派遣国合作，加强联刚稳定团及其干预旅的效力。

89. 我欢迎该区域领导人重新承诺，支持遣返刚果民主共和国东部及邻国境内解除武装的外籍战斗人员及其家属。我鼓励《和平、安全与合作框架》保证国与各国领导人密切合作，以落实遣返已解除武装的外国战斗人员的后续机制。

90. 我仍然感到关切的是，东非共同体主导的布隆迪人之间的对话缺乏进展，尽管调解人、坦桑尼亚联合共和国前总统本杰明•姆卡帕作出了努力。联合国将继续支持东非共同体，并促进包容各方的对话。我敦促布隆迪政府与所有利益攸关方进行对话，并保存《阿鲁沙和平与和解协定》的遗产。布隆迪的和平还需要解决人权状况问题。我呼吁布隆迪所有利益攸关方与为确保对人权的尊重而开展的努力进行合作。

91. 除非我们为该区域 1 100 多万被迫流离失所者落实持久的解决办法，否则，大湖区就不会有可持续的和平与稳定。考虑到人道主义局势严重恶化，我的特使计划主办一次利益攸关方会议，以强调迫切需要解决人道主义组织称为“被遗忘的危机”的问题，并建议如何推动为受影响的民众找到持久解决办法。我呼吁捐助界加强对我们为持久解决流离失所问题所作的努力的支持。

92. 我感到高兴的是，妇女越来越多地参与推动该区域的和平与安全的各种努力。必须进一步推动妇女参与政治和对话进程。在这方面，和平、安全与合作框

架妇女平台和大湖区国际会议区域妇女论坛在拟订和执行安全理事会第1325(2000)号决议区域行动计划中的领导作用很重要。

93. 不一贯尊重基本权利和自由，并消除严重罪行不受惩罚的现象，大湖区就不会实现其全部潜力。为此，应该支持司法合作网络，让其成为一个有效的机制，以处理优先案件，包括涉及被指控的犯罪人躲避在《和平、安全与合作框架》签署国的案件。

94. 自然资源必须成为大湖区促进和平与发展的一项资产，而不是助长冲突之源。我的特使办公室将继续与大湖区问题国际会议和其他伙伴合作，以支持执行2017年7月5日和6日在内罗毕举行的专家和利益攸关方自然资源会议的各项建议。

95. 认识到必须采取全面办法来解决区域冲突根源，我的特使和联合国发展集团区域主席团队将继续为落实《大湖区区域战略框架》而争取支持。

96. 我感谢我的特使及其办公室，并再次感谢我的刚果民主共和国问题前特别代表兼联刚稳定团团长马曼·西迪库。我感谢非洲联盟、大湖区问题国际会议和南共体发挥的领导作用，它们努力促进刚果民主共和国和该区域的和平。我呼吁安全理事会和广大国际社会加紧努力，支持执行《和平、安全与合作框架》和旨在推动大湖区和平与稳定的其他区域文书。